

Planejamento territorial da IIRSA: conceitos e projetos

Michele Serpe Fernandes¹

Luis Lopes Diniz Filho²

Resumo

O artigo traz informações e indagações sobre conceitos e teorias que estruturam a Iniciativa para Integração Regional Sul-americana (IIRSA) e o papel que o Brasil tenta desempenhar através da iniciativa na América do Sul. Na década de 2000, a IIRSA nasce com a proposta de política econômica que está no conceito de Regionalismo Aberto da Cepal, onde os doze países envolvidos procuram se fortalecer economicamente e aprimorar suas trocas comerciais. O planejamento territorial (com os Eixos de Integração e Desenvolvimento) da IIRSA é estruturado sob tal conceito. O Brasil entra como protagonista na criação da IIRSA, objetivando se projetar como potência média na região, o que remete à antigas aspirações geopolíticas e geoeconômicas do início do século XX.

Palavras-chave: Integração. Geoeconomia. Geopolítica.

Resumen

El artículo proporciona información y preguntas acerca de los conceptos y teorías que dan forma a la Iniciativa para la Integración Regional en América del Sur (IIRSA) y el papel que Brasil intenta jugar a través de la iniciativa. En la década de 2000, IIRSA nace con la propuesta de la política económica es el concepto de regionalismo abierto de la Cepal, donde los doce países involucrados tratar de fortalecer y mejorar sus intercambios comerciales economicamente. La planificación territorial (con los Ejes de integración y desarrollo) de IIRSA está estructurado de tal concepto. El Brasil entra como protagonista en la creación de IIRSA, teniendo como objetivo proyectar como potencia media en la región, que se refiere a las viejas aspiraciones geopolíticas y geoeconómicas de principios del siglo XX.

Palabras clave: Integración. Geoconómica. Geopolítica.

INTRODUÇÃO

A década de 1990 marca, no Brasil, uma considerável abertura comercial e a entrada significativa de capital na forma de investimento direto estrangeiro. Esses foram dois resultados marcantes das reformas estruturais encetadas no período, das

¹ Doutoranda em Geografia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR).

² Doutor em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo (2000). Professor Associado 3 do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Paraná.

quais faz parte a instituição do Mercosul, que procura desenvolver melhores relações com os países platinos.

Já na virada do milênio, o Brasil se pronuncia a favor de uma maior integração continental sul-americana, visto que nesse momento, foi fundado um órgão de grande importância para tratar da integração física dos países participantes, a Iniciativa para Integração Regional Sul-Americana (IIRSA).

Muitos autores, entre eles geógrafos, descrevem esse novo período da história brasileira como neodesenvolvimentista, no qual o governo que assume em 2003 se volta para um modelo de Estado desenvolvimentista, procurando, como política externa, se projetar como potência através do aprofundamento das relações com os países sul-americanos. Percebe-se a importância que a IIRSA desenvolve nesse novo contexto de relações comerciais, que além do propósito de incrementar as trocas por meio das infraestruturas de circulação, está no cerne de uma projeção geopolítica para o Brasil no continente.

Diante desse contexto, procuramos entender neste artigo os conceitos e teorias que estruturam a IIRSA através da resposta a quatro questões: quais são os conceitos principais norteadores para o planejamento territorial da IIRSA? Esses conceitos são próprios da iniciativa? A composição do portfólio de projetos surge com a iniciativa ou é uma agregação de outros projetos já existentes nos países envolvidos? E quais teorias geoeconômicas ou geopolíticas brasileiras norteiam a iniciativa?

Para fazer essa leitura, utilizamos o método histórico-empírico, nos embasando em teses e dissertações recentes que trazem temas diferentes: como geopolítica, transportes, além de dados e relatórios da própria IIRSA, entre outras fontes primárias e secundárias.

INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA: CRIAÇÃO DA IIRSA

A IIRSA foi lançada em agosto do ano de 2000, quando da realização do Primeiro Encontro de Presidentes da América do Sul realizado em Brasília, os quais representavam os doze países da região: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela (IIRSA, 2011). Pela primeira vez, se tem um esforço conjunto dos países sul-americanos para implementação das infraestruturas que darão suporte para a integração regional.

Ressalta-se que esforços diplomáticos para uma melhor cooperação sul-americana remontam ainda ao século XIX, logo após os processos de independência dos países sul-americanos, primeiramente, conforme Souza (2013), com Simon Bolívar. Posteriormente, a diplomacia brasileira se empenha na efetivação de diversos acordos para melhorar a integração regional.

Como ressalta Mury (2012), em 1927, o relatório do Ministério das Relações Exteriores mostrava a intenção de fomentar as exportações e de facilitar o comércio e o turismo via melhorias na infraestrutura. Em 1960, o Brasil expõe a expectativa de maior intercâmbio comercial com a região após a assinatura do Tratado de criação da Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC), na qual os Estados membros assumiram o compromisso de eliminar gradualmente os entraves sobre o comércio recíproco. Em 1980, as discussões se deram em torno da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI).

Na década de 1990, tem-se a criação dos chamados “blocos econômicos”, como o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a Comunidade Andina das Nações (CAN), num momento de liberação e desregulamentação de suas economias. Os blocos são criados para o fortalecimento econômico dos países envolvidos no contexto da globalização dos mercados.

A respeito dessa década e da virada do milênio, alguns autores apontam um certo esgotamento do modelo neoliberal e um direcionamento a políticas brasileiras com “contornos” neodesenvolvimentistas, outros, são mais enfáticos ao afirmar que governos desenvolvimentistas assumem o poder em 2003, e outros argumentam que não é possível discernir claramente o modelo de desenvolvimento nesse período.

Silva (2013), argumenta que, na década de 1990, emergiu no Brasil a matriz política de caráter neoliberal, a qual teve orientações no âmbito multilateral com diminuição das relações com países de Terceiro Mundo e adoção dos regimes internacionais, tornando o país atrativo a negócios estrangeiros. No âmbito das relações bilaterais, direcionou-se para relações com países desenvolvidos. E as relações regionais de matriz política neoliberal, adquiriram novo sentido estratégico a partir do aprofundamento da política regional da matriz desenvolvimentista, e dentro da matriz neoliberal como projeto de inserção internacional através do Mercosul.

Com a chegada do novo governo em 2003, nas relações multilaterais, busca-se parceria com países similares, reaproximação aos países subdesenvolvidos e manutenção das relações com países desenvolvidos. No âmbito bilateral, enfoque na aproximação com países como África do Sul, Índia, China e Rússia. Nas relações regionais, a prioridade para o Mercosul e integração sul-americana, criando espaço para liderança brasileira.

Lima (2015), é mais enfático, ao afirmar que após a década neoliberal dos anos noventa, se tem a chegada dos governos desenvolvimentistas “que focam com maior intensidade as pretensões geopolíticas do Estado, não centrando apenas nas atividades geoeconômicas, mas mesclando as mesmas” (LIMA, 2015, p. 88, 181).

E por fim, outros autores argumentam que não se tem clareza de qual modelo de desenvolvimento foi implementado nesse período, como Carleial (2014, p.4) “ainda não há clareza de qual é o projeto de desenvolvimento. Não é excessivo afirmar que não existe uma estratégia nacional de desenvolvimento precisa”.

No Primeiro Encontro de Presidentes da América do Sul no ano de 2000, os presidentes explicitaram que na década de 1990 seus países conquistaram avanços na abertura comercial, porém com assimetrias, eles ressaltaram, que dariam continuidade a abertura, entretanto, visando maior equilíbrio no comércio internacional. No tópico 15 da reunião:

Es vital que las negociaciones comerciales multilaterales empiecen a ser orientadas por un mayor grado de equilibrio y de simetría entre los derechos y compromisos de países desarrollados y en vías de desarrollo. Los Presidentes recordaron que sus países adoptaron programas valerosos de apertura comercial en los años noventa, al mismo tiempo que persisten importantes barreras impuestas por los países desarrollados a exportaciones de productos suramericanos. La ejecución de los acuerdos de la Ronda Uruguay no fue suficiente para corregir los actuales desequilibrios en los flujos económicos y comerciales internacionales. El sistema multilateral de comercio aún padece de distorsiones provocadas por medidas proteccionistas y otras medidas de apoyo a su producción por parte de los principales socios (COMUNICADO...2000, p.3).

Então, a política externa do Brasil, na década de 1990, se voltou para sua melhor inserção no mercado mundial pela adoção do multilateralismo e participação em blocos econômicos, ao passo que, na década de 2000, o novo governo que assume continua com acordos multilaterais, mas com novas relações comerciais com países em desenvolvimento, e almeja, conforme Lima (2005) apud Silva (2013), que

o Brasil apareça no cenário internacional como potência média. Também, procura diminuir as assimetrias da globalização, sendo um dos instrumentos, a proposta de uma melhor integração sul-americana.

ANÁLISE DOS RELATÓRIOS DA IIRSA: PRINCIPAIS CONCEITOS

Dada essa breve introdução sobre a criação da IIRSA, cabe explicitar os conceitos centrais em que a iniciativa se embasa. Os relatórios (SILVEIRA 2003, IIRSA, 2003, 2004, 2009), mencionam seis princípios orientadores da iniciativa: Regionalismo Aberto, Eixos de Integração e Desenvolvimento; Sustentabilidade Econômica, Social, Ambiental e Político-Institucional; Aumento do Valor Agregado da Produção; Tecnologias da Informação e Coordenação Público-Privada. Porém, o mais importante é destacar os que podem ser qualificados como estruturantes dentro da iniciativa, e que de uma maneira ou outra acabam por incluir os demais conceitos, que são: o Regionalismo Aberto e os Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID).

No conceito de Regionalismo Aberto citado pelos relatórios da IIRSA, a América do Sul é concebida como um espaço geoeconômico plenamente integrado para o qual é preciso reduzir ao mínimo as barreiras comerciais e os gargalos da infraestrutura e dos sistemas de regulação e operação que sustentam as atividades produtivas de escala regional. Ao mesmo tempo em que a abertura comercial facilita a identificação de setores produtivos de alta competitividade global, a visão da América do Sul como uma só economia permite reter e distribuir uma maior parte dos benefícios do comércio na região e proteger a economia regional das flutuações nos mercados globais (SILVEIRA, 2003, p.8)

Embora os relatórios de 2003, 2004, 2009, não citem a fonte, apenas o ano de 2011 estando presente nas referências, o conceito de Regionalismo Aberto tem sua origem com a Comissão para América Latina e o Caribe (CEPAL):

Denomina-se “regionalismo aberto” o processo que surge ao serem conciliados dois fenômenos: a interdependência nascida de acordos especiais de caráter preferencial e a que é basicamente impulsionada pelos sinais do mercado, resultantes da liberalização comercial em geral. O que se busca, é que as políticas explícitas de integração sejam compatíveis com as políticas tendentes a elevar a competitividade internacional, além de complementares a elas. O que diferencia o regionalismo aberto da abertura e da promoção indiscriminada das exportações é que ele inclui um ingrediente preferencial, refletido nos acordos de integração e reforçado

pela proximidade geográfica e pela afinidade cultural dos países da região.[...] a integração no contexto do regionalismo aberto acarreta compromissos com determinadas características que possam contribuir para uma redução gradativa da discriminação intra-regional, para a estabilização macroeconômica de cada país, para o estabelecimento de mecanismos adequados de pagamento e de facilitação do comércio, para a construção da infraestrutura e para a harmonização ou a aplicação não discriminatória de normas comerciais, regulamentos internos e padrões CEPAL, 1994, p. 945, 946).

Observa-se, então, que a IIRSA nasce com princípios orientadores de políticas econômicas, setoriais e de infraestrutura bem definidas, que visam fomentar o fortalecimento e integração das economias regionais buscando a equidade social e intensificação nas trocas comerciais entre os países da região, além de buscar um fortalecimento regional para melhor interagir no mercado mundial e reduzir os desníveis econômicos gerados por esses processos de integração regional e internacional.

Assim, com o objetivo de integrar melhor as economias, um “novo conceito” é criado pela iniciativa, o dos Eixos de Integração e Desenvolvimento (SILVEIRA, 2003, IIRSA 2004, 2009).

Em concordância com a visão geoeconômica da região, o espaço sul-americano é organizado em torno de uma área multinacional que concentra fluxos de comércio atuais e potenciais, buscando-se estabelecer um nível mínimo comum de qualidade de serviços de infraestrutura de transportes, energia e telecomunicações a fim de apoiar as atividades produtivas de área do EID. A provisão desses serviços de infraestrutura busca promover o desenvolvimento de negócios e cadeias produtivas com grandes economias de escalas ao longo desses eixos, para o consumo interno na região, ou para importação nos mercados globais. Os EID representam uma referência territorial para o desenvolvimento sustentável amplo da região. Esse ordenamento e desenvolvimento harmonioso do espaço sul-americano facilitará o acesso a zonas de alto potencial produtivo que se encontram atualmente isoladas ou subutilizadas devido a deficiente provisão de serviços de transporte, energia e telecomunicações (SILVEIRA 2003, IIRSA 2004, 2009).

Os EIDs são caracterizados pelos Fluxos Existentes, que agrupam os territórios multinacionais que contém os principais fluxos comerciais intra-regionais, segundo os padrões históricos de comércio, e pelos Fluxos Potenciais, que selecionam territórios cujos níveis atuais de desenvolvimento, combinados com sua

dotação conhecida de recursos naturais, permite pensar que existe um alto potencial para geração de produção exportáveis dentro e fora da região. Tem se dado atenção para essa definição de interesses já manifestas em torno de projetos produtivos importantes de natureza privada (SILVEIRA 2003, IIRSA 2004, 2009).

Ainda dentro do conceito de EIDs explicitado nos relatórios, SILVEIRA (2003) e IIRSA (2004; 2009) mostram que existem os EIDs com Dinâmica de Integração Pré-Estabelecida, apresentando altas concentrações de assentamentos humanos e padrões claros de comércio regional e integração física e contam com referentes instituições para seus processos de integração: Eixo Andino e (Mercosul) - Chile, e um segundo grupo de oito Eixos Emergentes, mostrando um crescimento potencial com base em negócios regionais se certas restrições físicas forem resolvidas: o Eixo do Sul Andino, Eixo de Capricórnio, Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná, Eixo do Amazonas, Eixo do Escudo Guianês, Eixo Sul, o Eixo Interoceânico Central e o Eixo Peru - Brasil - Bolívia.

É inegável que se trata de um conceito novo, na medida em que projeta a integração sul-americana levando em consideração não apenas os corredores de transportes, mas também a sustentabilidade econômica, social e ambiental de cada área. Porém, podem ser encontradas algumas semelhanças com o conceito de Eixos Nacionais de Desenvolvimento, que diz respeito à política de integração regional brasileira, estabelecida no programa Brasil em Ação, de 1996. Conforme Vianna et al. (2006), devido a esse programa a edição do Plano Plurianual (PPA) 1996-1999 trouxe em seu bojo, pela primeira vez, o conceito de Eixos Nacionais de Desenvolvimento.

[...] essa nova política de integração e desenvolvimento, está baseada em uma nova concepção de política regional. Deixando de lado os aspectos puramente físicos, esta nova política centra suas ações em espaços locacionais onde os fluxos de bens e serviços entre as regiões produtoras e seus mercados são bastante expressivos, bem como onde as vocações e as potencialidades regionais estão latentes. A ideia aqui é trabalhar sempre com a visão holística da economia. [...] o território nacional foi trabalhado como um espaço geoeconômico aberto, rompendo-se, assim, com a visão tradicional de país fragmentado, segundo suas fronteiras geopolíticas formais, com macrorregiões e estados. [...] Portanto, a ideia do "eixo" é baseada na existência dos fluxos reais de bens e serviços entre determinados espaços geográficos, bem como na existência das demandas dos cidadãos no ambiente em que vivem. Os "eixos" representam espaços territoriais delimitados, mas sem a conotação de regiões físicas homogêneas. O principal, aqui, é a dinâmica socioeconômica e ambiental que caracteriza tal espaço territorial (VIANNA *et al*, 2006, p.5, 6).

As semelhanças estão na forma holística de pensar os eixos, procurando promover uma integração que leve em conta os aspectos econômicos, sociais e ambientais de cada região. Porém, a aplicação à escala sul-americana é nova, visto que traz para essa escala objetivos e projeções futuras envolvendo desenvolvimento econômico sustentável, livre comércio na região, participação na economia global, e a busca de altos índices de desenvolvimento social. E, tal qual na proposta clássica de integração latino-americana, elaborada pela CEPAL, visa-se o aumento na produção de produtos industrializados, na medida em que os países devem intensificar as trocas de produtos, numa complementaridade significativa entre estruturas industriais, cadeias logísticas integradas, etc.

Então, é inegável que o conceito de EID é uma nova forma de estabelecer uma política regional aberta, possibilitada pelos sistemas de transportes, energia e comunicações na América do Sul, bem como pelos esforços em torno da constituição, agregação e viabilidade do portfólio de projetos. Mas, é preciso analisar se os projetos construídos sob os EIDs atendem sua proposta de sustentabilidade econômica, social e ambiental – tarefa que escapa aos objetivos deste texto. Ou, se assim como ocorreu com os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento no Brasil, focaram apenas nas questões econômicas de áreas já potencializadas (VIANNA et al 2006, ARAÚJO 1999).

O PLANEJAMENTO TERRITORIAL E A CONTITUIÇÃO DE PROJETOS

Em relação à composição dos projetos da IIRSA (total de 593 projetos), nem todos nasceram com a iniciativa, pois os documentos oficiais relatam que foi buscada a cooperação de projetos já existente em cada país. Isso ficou evidente no tópico 37 da Reunião de Presidentes do ano de 2000, momento de criação da IIRSA:

*Integración y desarrollo de la infraestructura física son dos líneas de acción que se complementan. La formación del espacio económico ampliado suramericano, **que anhelan las sociedades de la región, dependerá de la complementación y expansión de proyectos existentes y de la identificación de otros nuevos proyectos de infraestructura de integración**, orientados por principios de sostenibilidad social y ambiental, con capacidad de atracción de capitales extraregionales y de generación de efectos multiplicadores intraregionales...*(COMUNICADO...2000, p.7- sem negrito no original).

Os relatórios estudados no presente artigo não explicitam quais projetos foram criados pela iniciativa e quais já estavam planejados no âmbito de cada país. Entretanto, a IIRSA argumenta que todos os projetos que estão vinculados aos EIDs procuram correspondência com os objetivos de desenvolvimento econômico sustentável. Isso nos leva a deduzir, que se for mesmo seguido esse conceito, os projetos já existentes passaram ou passarão por processo de reformulação ou adequação aos parâmetros do conceito de Eixos de Integração e Desenvolvimento.

Segundo Souza (2013), no ano de 1971 foi realizado, sob o comando da ALADI em Buenos Aires, o primeiro encontro formal realizado por representantes dos países no intuito de definir as obras de transporte mais relevantes para a região, além de ter sido reforçada a ideia de que cada país selecionasse as vias de transporte que deveriam ser incorporadas ao documento, viabilizando a integração nacional, intra-regional e extrarregional. Dessa maneira, as redes foram classificadas em: 1) vias principais: destinadas ao transporte à distância; 2) redes subsidiárias: responsáveis pela acessibilidade direta, alimentando a rede principal.

Sendo assim, Souza (2013) afirma que muitos projetos estavam planejados em outros planos nacionais de países como Argentina, Chile e no âmbito dos países da ALADI, que não nasceram com a iniciativa, mas que foram incorporados ou adaptados ao portfólio desta:

- No ano de 1997 "*Integración Física en el Cone Sur*", realizado pelo pesquisador José Alex Sant'Anna, definiu uma Rede Básica, a qual demonstra as cidades economicamente mais importantes da região e os principais trajetos existentes para a realização da circulação e mobilidade entre as mesmas, possibilitando a verificação dos principais gargalos existentes no setor de transporte para a época e as possibilidades para dinamizar os fluxos internacionais.
- No ano 2000, novos estudos seriam realizados no âmbito da ALADI, como o "*Diagnóstico del transporte Internacional y su infraestructura en América del Sur (DITIAS) Transporte Carretero (Mercosur y Chile)*", para auxiliar os governantes na adoção de políticas para o setor de transporte por meio da identificação dos principais eixos que canalizavam o maior fluxo de veículos. Esse trabalho definiu

12 eixos rodoviários principais, sendo oito com orientação norte e sul e quatro com orientação leste-oeste.

- No ano de 2011, o governo argentino publicou o "*Plan Estratégico Territorial. Avance II: Integración Territorial Internacional*", selecionou os principais eixos de integração e desenvolvimento expostos na IIRSA e sobrepôs essa rede de transportes sobre as principais concentrações urbanas no continente, resultando numa representação cartográfica similar à elaborada no ano de 1978.

Lembrando também da criação dos planos brasileiros Eixos Nacionais de Desenvolvimento através do programa Brasil em Ação (1996), e do Plano Nacional de Logística e Transporte (PNLT), em 2007, que também abarcam corredores nacionais e multinacionais.

Todos esses planejamentos territoriais dão a clareza de que muitos projetos já existentes no âmbito da ALADI e países integrantes foram agregados a IIRSA, e que, embora elaborados em contextos diferentes, conclui-se que foram ou deverão ser adaptados pela iniciativa para atender ao conceito dos EIDs.

ASPIRAÇÕES TEÓRICAS E PROJETOS EM TORNO DA IIRSA

Aspirações teóricas geoeconômicas e geopolíticas contidas nos Eixos de Integração e Desenvolvimento e no Regionalismo Aberto não estão explícitas nos relatórios da IIRSA, porém, podemos observar que a maneira como estão distribuídos e articulados os projetos na região remetem a antigas expectativas geoeconômicas e principalmente geopolíticas, como a do Barão do Rio Branco para o ABC do Cone Sul, e a do General Mário Travassos, em especial para região amazônica e Triângulo Boliviano.

Sobre as pretensões geopolíticas, Lima (2015) e Albuquerque (2015), argumentam que os corredores projetados pela IIRSA se embasam em projeções geopolíticas encabeçadas ainda no início do século XX, como a teoria dos sistemas geográficos, elaborada por Travassos em *Projeção Continental do Brasil*, de 1936. A teoria, previa uma política territorial para o Brasil voltada para projeções internas (Bacia da Prata e Bacia Amazônica) e externas (Pacífico e Atlântico), na tentativa de barrar a influência dos Estados Unidos e da Argentina na América do Sul, projetando o país como potência.

Travassos argumentava que era preciso dominar o sistema amazônico, iniciando uma marcha para o oeste do Brasil, povoando e implantando infraestruturas para oferecer maior controle sobre a região e para explorá-la futuramente. Lima (2015), identifica linhas ratzelianas no pensamento do general, na concepção de Estado como organismo e do espaço vital.

Travassos (1936 apud Lima, 2015), argumentava que a Bacia da Prata dava acesso ao Oceano Atlântico e a Bacia Amazônica dava acesso ao Oceano Pacífico, e que o território boliviano era o local para onde convergiam as duas bacias, denominando a Bolívia, especialmente o triângulo boliviano (Cochabamba, Santa Cruz de La Sierra e Sucre) como *heartland*³, da América do Sul. Ou seja, se o Brasil ou a Argentina tivessem acesso a esse país por meio das infraestruturas de transportes, poderia se projetar como potência nesse continente. Por outro lado, os Estados Unidos inicialmente fizeram sua projeção pelas Antilhas e, posteriormente, pelo canal do Panamá e Colômbia, estabelecendo sua projeção na área sul-americana.

Lima (2015), afirma que a teoria travassiana contribui por seu contexto atual diante das políticas territoriais do Brasil, diante de suas projeções internacional somado ao protagonismo regional. Nesse sentido, os EIDs estabelecidos durante os governos de Fernando Henrique Cardoso teriam corredores de ligação transnacional, mas, com a chegada dos governos (2002-2010) – que o autor denomina “desenvolvimentistas” – esses territórios passaram a ser parte integrante a geopolítica brasileira, não só restrita a conotações econômicas, mas tendo também uma conotação geopolítica.

Nesse sentido, Lima (2015) argumenta que os seguintes EIDs correspondem à teoria Travassiana, sendo, o Eixo do Amazonas como objetivo de conectar os dois sistemas geográficos existentes (Bacia Hidrográfica Amazônica e a Platina) constituídos por duas bacias oceânicas (Atlântica e Pacífica). O Eixo Transoceânico, que, além de ser uma nova porta de entrada para as pretensões brasileiras, reforça a captação do sistema ao pacífico pela Bacia Amazônica e neutralização das ações de alguns países sul-americanos com pretensões imperialistas, como o caso do

³ O conceito de *heartland* foi cunhado pelo geógrafo inglês Halford Mackinder, conhecido como “Pai do Poder Terrestre”, em 1904, na conferência *The Geographical Pivot of History* em que dizia que a Europa Oriental era área pivô, central, o coração terrestre, para quem quisesse dominar o globo (HEINSFELD 2003).

Peru. E o Eixo das Guianas, território constituído pelo escudo das Guiana, Venezuela, Brasil: Amapá, Roraima e Amazonas. Um dos eixos de radiação desse processo é a cidade de Manaus, que tem como corredor central o corredor que a liga com a cidade de Caracas, representando um novo vetor de ação geopolítica e ao mesmo tempo retrata ainda a importância da Bacia do Caribe para pretensões brasileiras, competindo com os Estados Unidos e México.

Para Lima (2015)⁴, esses três eixos podem ser visualizados à luz da teoria travassiana, referente ao sistema geográfico amazônico, visto que, para Travassos (1936), era preciso conquistar o coração da Amazônia por meio de infraestruturas de transporte, e que esse sistema seria estratégico para o país que quisesse se projetar como potência na região sul-americana, pois serve de ligação aos diferentes sistemas do continente.

Albuquerque (2015)⁵, ressalta a atualidade e validade do pensamento de Travassos, mostra as influências mackinderiana e ratzelianas na teoria travassiana, a influência nas políticas de organização do território brasileiro e na integração física regional e ações do Brasil como principal player geopolítico na região Sul-Americana. Sobre a teoria travassiana e como esta influência no planejamento territorial da IIRSA, mostra: o Eixo Interoceânico Central, que alguns de seus projetos são comparáveis ao Triângulo Estratégico Boliviano de Travassos; o Eixo de Capricórnio na ligação terrestre Leste-Oeste por prolongamento da ferrovia do Paraná até a fronteira com o Paraguai; o Eixo Andino em que “a organização das rotas rodoviárias do Pacífico é orientada em paralelo à cadeia montanhosa dos Andes” (ALBUQUERQUE, 2015,p 72); o Eixo Amazônico “com conexões rodoviárias pelas passagens andinas para alcançar o Pacífico” (ALBUQUERQUE, 2015, p. 74), esses dois eixos são comparados ao Corredor Amazonas-Andes de Travassos; e o Eixo Brasil-Venezuela-Guianas com a BR 174 que está “projetando os interesses brasileiros pelo Caribe e enlaçando as Guianas” (ALBUQUERQUE, p.75).

Ainda se tratando de questões geopolíticas, o Barão do Rio Branco – José Maria da Silva Paranhos Júnior (1845-1912) - foi fundamental para a anexação de

⁴ O autor sustenta que o sistema amazônico seria o novo *heartland* e que o eixo Manaus-Caribe seria o novo contexto geopolítico e geoeconômico estratégico nas radiações em direção ao sistema caribenho, “pensamos que o *Heartland* passou a deixar de ser um território, no primeiro momento, passando da Bolívia para a Amazônia durante a passagem do Século XX e início do Século XXI” (LIMA, 2015, p.166),

⁵ Ver seu artigo *80 anos da obra Projeção Continental do Brasil, de Mário Travassos*. Revista de Geopolítica, v. 8, nº 1, p. 01 - 18, jan./jun. 2017.

territórios e estabelecimento das fronteiras brasileiras com Argentina, Peru, Bolívia, Guiana Francesa, e conseqüentemente preservação da unidade do Estado Nacional. “De 03 de dezembro de 1902 a 10 de fevereiro 1912, desempenhou várias funções no cenário internacional da época” (HEINSFELD, 2003, p.12).

Antes das teorias travassianas, já havia se concretizado a compra do território do Acre, em 1903, pelo Brasil, através das negociações do Barão do Rio Branco, utilizando-se do conceito de *Heartland* de Halford Mackinder. Pois, conforme Heinsfeld (2003, p. 83), o mesmo *Geographical Journal* em que foi publicada sua conferência, editada pela *Royal Geographical Society*, seis meses após publicou artigo do presidente Coronel George E. Church defendendo o Tratado de Petrópolis: “O Barão do Rio Branco demonstra ser, a toda evidência, um estadista de primeira ordem. O tratado vê longe no futuro”.

Segundo Heinsfeld (2003, p.83), “o conceito mackinderiano de “*heartland*” utilizado na *Royal Geographical Society*, passava a ser aplicado à América do Sul, nas ações empreendidas pelo Rio Branco” e, para justificar o domínio do território, o Barão usou argumentações ratzelianas, especialmente a de que o Acre era povoado basicamente por brasileiros.

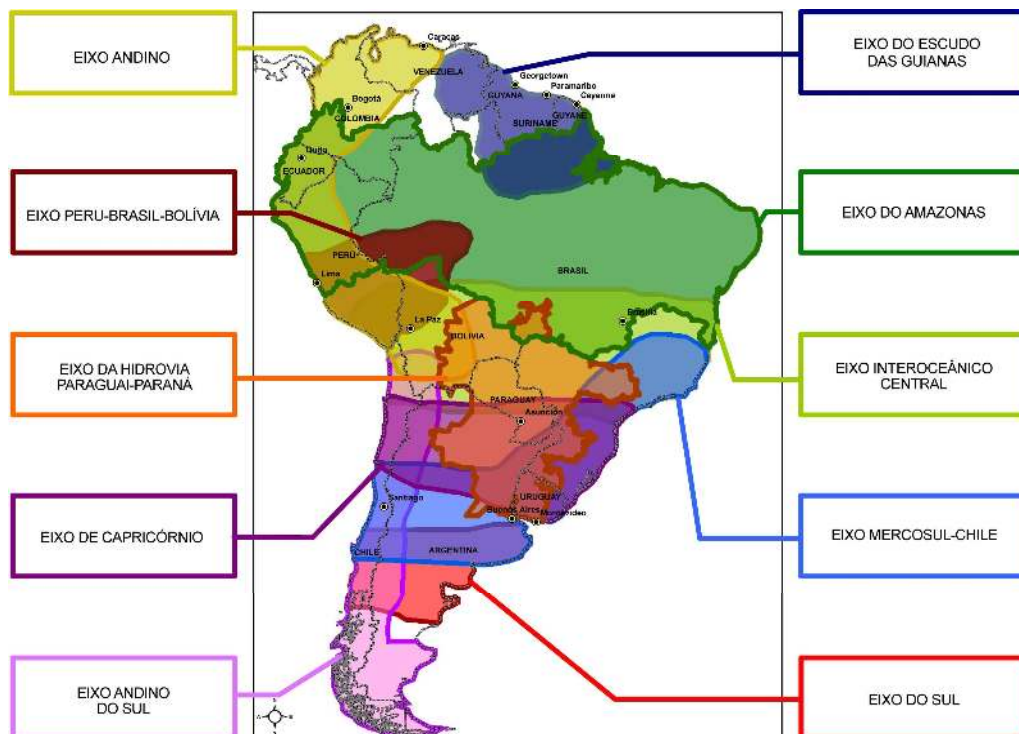
Outra aspiração geopolítica e também geoeconômica do Barão do Rio Branco gira em torno do ABC, composto pela Argentina, Brasil e Chile, embora esse tratado fosse assinado depois da sua morte, em 1915. Conforme Conduru (1998) e Doratioto (2000), o Barão propôs alianças entre os três países visando firmar um tratado de paz entre Argentina e Brasil e que os três países se uniriam para defender a América do Sul do perigo de um possível imperialismo europeu. Doratioto (2000), argumenta ainda que, a política externa objetivava promover o Brasil como potência regional, próximo do país hegemônico central, os Estados Unidos.

Souza (2013), afirma que de certa forma o EID Mercosul-Chile é resultado dessa aspiração, em torno do Cone Sul, embora se acrescente o Paraguai e Uruguai, além de incorporar os interesses voltados especificamente ao mercado chileno, e também o acesso aos portos do Oceano Pacífico.

Observa-se que teorias e esforços de uma ação geopolítica voltadas a política externa brasileira, visando a integração do continente e projeção do país como potência na região, repercutem ainda hoje, com a IIRSA, conforme pudemos destacar nos textos de Souza (2013) e Lima (2015) e Albuquerque (2015). Por mais

que não estejam explícitas, pode-se destacar que a orientação de muitos projetos em que o Brasil está contemplado se encaixa nessas teorias. Podemos visualizar no Mapa 1 e 2:

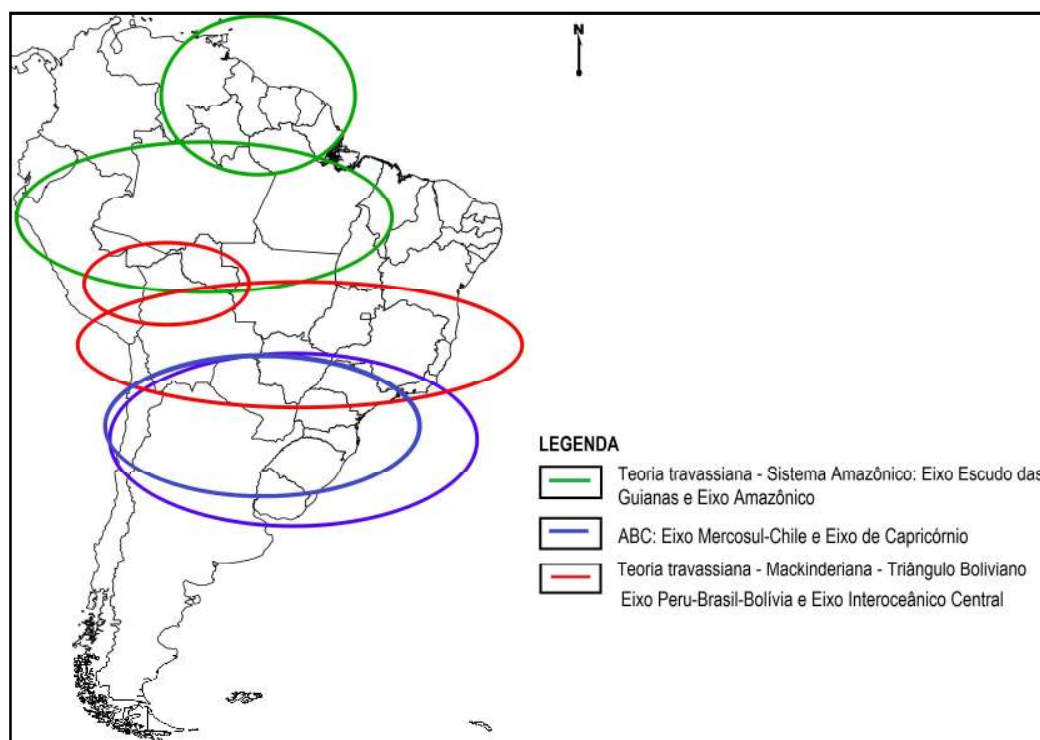
Mapa 1 – Eixos de Integração e Desenvolvimento da IIRSA



Fonte: Geosur, 2015.

Mapa 2 – Área Pivô – Sistema Amazônico- ABC

Área de influência dos EID



Elaboração: Michele Serpe Fernandes. Software Livre: Q.GIS. Representação sem escala.
 Fonte: Souza (2013), Lima (2015), IIRSA (2009).

Observa-se nos mapas 1 e 2 que a constituição e área de influência dos EIDs que estão no trecho amazônico vêm de encontro com a teoria travassiana dos Sistemas Geográficos Amazônico e Caribenho, e a importância que constituem para o Brasil se projetar na América do Sul. E a articulação do Eixo Mercosul-Chile remonta às aspirações do Rio Branco em torno do ABC.

O mapa 2, também busca evidenciar que o Eixo de Capricórnio também abrange a região do ABC, além dos Eixos Peru-Brasil-Bolívia e Interoceânico Central, que vão ao encontro da teoria travassiana pelo acesso ao território boliviano. No caso do Eixo Interoceânico Central, um de seus projetos prioritários, composto no Grupo de Trabalho 5, liga o Brasil ao Triângulo Boliviano (Cochabamba, Santa Cruz de La Sierra e Sucre), fazendo conexão com o Pacífico, o que remete à teoria mackinderiana da área pivô, à política externa de Rio Branco e a teoria travassiana.

Nesse sentido, conclui-se que a visão segundo a qual o planejamento dos EIDs mantém uma linha de continuidade com essas aspirações antigas é coerente
 Revista de Geopolítica, v. 8, nº 1, p. 01 - 18, jan./jun. 2017.

com as ações efetivas do Estado brasileiro, porém, há que destacar que os projetos da IIRSA têm a participação dos doze países signatários e que, embora o Brasil seja o protagonista da iniciativa e retome uma postura de política externa visando esse protagonismo, a IIRSA como um todo não atende só às aspirações brasileiras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A IIRSA é criada num contexto em que os países da América do Sul sentem que sua entrada é desigual na economia globalizada, reconhecem os progressos nos processos de integração econômica e comercial entre os países da região nos anos noventa, porém afirmam que os acordos da Rodada do Uruguai não foram suficientes para corrigir os desequilíbrios nos fluxos de comércio e na economia internacional.

Nesse sentido, como pudemos ver, a iniciativa nasce dentro de uma proposta de política econômica que está no conceito de Regionalismo Aberto da Cepal, onde os doze países envolvidos procuram se fortalecer economicamente, aprimorar suas trocas comerciais, para que possam se tornar mais competitivos perante o mercado global e se defenderem de suas oscilações e injustiças. O planejamento territorial da IIRSA é estruturado sob esse conceito, e torna-se estratégico para que haja realmente uma integração entre os países da região Sul-americana.

Constatou-se que para a IIRSA atender às aspirações dos países, dentro ainda do conceito de regionalismo aberto, foi preciso criar um novo instrumento de planejamento territorial que não abarcasse apenas os corredores de exportação, mas que levasse em conta o desenvolvimento econômico, social e sustentável das nações. Assim foi elaborado o conceito de Eixos de Desenvolvimento e Integração, os EIDs como Dinâmico Pré-Estabelecido que visa aperfeiçoar o sistema logístico das áreas mais dinâmicas economicamente, e os EIDs emergentes, visando integrar áreas como potencial de produção e desenvolvimento.

Em relação a esse conceito, concordamos que é novo devido à abrangência multinacional que faz no território, porém, como visto, possui algumas semelhanças com os Eixos Nacionais de Desenvolvimento do programa Brasil em Ação, da década de 1990. Resta saber se, como nestes, a questão do desenvolvimento socioeconômico sustentável ficou só no papel.

Sobre a composição do portfólio de projetos da carteira, ficou evidente que a IIRSA se utiliza de uma agregação de projetos já existentes nos planos viários de cada país, porém, não fica claro quais planos dos países signatários foram agregados ao portfólio, apenas aqueles já mencionados aqui, que remontam ainda à ALADI, além dos planos argentinos, brasileiros e chilenos.

E, por último, sobre a relação das teorias geopolíticas e geoeconômicas brasileiras que tentaram projetar o Brasil como potência durante o século XX, pode-se afirmar que, considerando-se as projeções de Travassos e do Barão do Rio Branco, existe uma ligação destas com os atuais projetos da IIRSA, na medida em que alguns EIDs podem ser de fato ferramentas para estimular as aspirações do país como potência média, mas cabe -fazer a ressalva de que não se pode se generalizar essa avaliação para todo o vasto portfólio de investimentos e projetos.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Edu Silvestre. 80 anos da obra *Projeção Continental do Brasil*, de Mário Travassos. **Revista do departamento de Geografia-USP**. Volume 29 (2015), p. 59 a 78.

API- Agenda de Projetos Prioritários de Integração. Documento elaborado pela IIRSA e aprovado pelo Comitê coordenador do COSIPLAN. Novembro. 2011.

ARAÚJO, Tânia Bacelar. Dinâmica regional brasileira nos anos noventa: rumo a desintegração competitiva. In: CASTRO, Iná Elias. MIRANDA, Mariana. EGLER, Claudio A.G. **Redescobrimo o Brasil 500 anos depois**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil:FAPERJ, 1999. 392p.

CARLEIAL, Liana. O desenvolvimento regional brasileiro ainda em questão. **Revista Política e Planejamento Regional (PPR)**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p.1-21, jan./jun. 2014.

CEPAL - **O regionalismo aberto na América Latina e no Caribe**: a integração econômica a serviço da transformação produtiva com equidade. In: Cinquenta anos de pensamento na Cepal. Org: Ricardo Bielschowsky. Volume 2. Editora Recorde. Rio de Janeiro-são Paulo, 2000.

COMUNICADO BRASILIA. Reunión de Presidentes de América del Sur. Días 31 de agosto y 1º de septiembre de 2000.

CONDURU, Guilherme Frazão. O subsistema americano, Rio Branco e o ABC. *Rev. bras. polít. int.* [online]. 1998, vol.41, n.2, pp. 59-82. ISSN 1983-3121.

DORATIOTO, Francisco Fernando Monteoliva. A política platina do Barão do Rio Branco. *Rev. bras. polít. int.* [online]. 2000, vol.43, n.2, pp. 130-149. ISSN 1983-3121.

HEINSFELD, Adelar. **A geopolítica de Rio Branco: fronteiras nacionais e o isolamento argentino.** Joaçaba. UNOESC, 2003. 143p.

IIRSA. **Herramienta de Trabajo para el Diseño de una Visión de la Integración Física Suramericana.** IV Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva (CDE) de IIRSA, Caracas-República Bolivariana de Venezuela. 2 de julio de 2003.

_____ **Planificación Territorial Indicativa.** Cartera de Proyectos IIRSA 2004.

_____ **Planificación Territorial Indicativa.** Cartera de Proyectos IIRSA, 2009.

_____ **IIRSA: dez anos depois: suas conquistas e desafios.** 1ª. Edición Buenos Aires : BID-INTAL, 2011.

LIMA, Wendel Telles. **A geopolítica brasileira e suas implicações na constituição do sistema geográfico no eixo de integração e desenvolvimento Manaus/ Caribe.** 2015. 191f. Tese (Doutorado em Geografia) Universidade Federal do Paraná. Curitiba-PR.

MURY, Luis Gilberto Monclaro. A importância da integração comercial da América do SUL. Seminário Brasileiro De Estudos Estratégicos Internacionais Sebreei. *Integração Regional e Cooperação Sul-Sul no Século XXI.* 20 a 22 de junho de 2012 Porto Alegre/RS, Brasil.

SILVEIRA, Jose Paulo. **Herramienta de trabajo para el diseño de una vision estrategica de la integracion fisica suramericana** – Presentado em el marco de la IV Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva de IIRSA. Julio de 2013.

SOUZA, Vitor Hélio. **Integração territorial na América do Sul: uma análise multiescalar a partir das obras da IIRSA/COSIPLAN.** 2013. 237f. Dissertação (Mestrado em Geografia). FCT/UNESP, campus de Presidente Prudente/SP.

VIANNA, Pedro Jorge Ramos. LÓCIO, Aprigio Botelho. SALES, Raquel da Silva. **Os Eixos de Integração Nacional e a Integração Regional da Infraestrutura Sul-americana.** Governo do Estado do Ceará - Secretaria do Planejamento e Coordenação (Seplan). Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece). Nota técnica 16. Fortaleza - CE. Fevereiro/2006.

Recebido em 11.09.2016

Publicado em 27.02.2017